

HE 141/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtiokonttorista annettuun lakiin lisättäväksi säännökset siitä, että valtiokonttori voi siirtää sille säädettyihin tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle toimijalle. Tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Lisäksi säädettäisiin tehtävää hoitavan henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Valtiokonttorin toiminnasta säädetään valtiokonttorista annetussa laissa (305/1991) ja valtiokonttorista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1155/2002).

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että Valtiokonttori voisi siirtää Valtiokonttorille säädettyihin tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle toimijalle. Tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Saman sisältöinen säädös on jo Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:ssä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallinto- tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla. Oikeudesta siirtää tehtäviä yksityiselle ei ole säädetty Valtiokonttoria koskevassa lainsäädännössä.

Laissa säädettäisiin oikeus siirtää Valtiokonttorille annettavien asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvät lajittelu ja tallennustehtävät yksityisen hoidettavaksi. Tallennustehtävällä tarkoitetaan asiakirjojen optista lukemista ja skannaamista sekä asiakirjoilla olevien tietojen manuaalista tallentamista Valtiokonttorin tietojärjestelmään. Ulkoistamiseen sisältyisivät myös Valtiokonttorin päätösten ja muiden asiakirjojen lähettäminen Valtiokonttorista niiden vastaanottajille joko postitse tai sähköisellä tiedoksiannolla sekä tähän liittyvät toimet. Näistä ei kuitenkaan erikseen säädetä, sillä asia on ratkaistu jäljempänä kerrotuin tavoin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettujen säädösten mukaisesti.

Tehtävä voitaisiin antaa vain toimijalle, jolla olisi riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Näiden edellytysten tarkempi sisältö ratkaistaisiin hankintamenettelyssä ja hankinnan perusteella tehtävässä toimeksiantosopimuksessa. Toimeksiantosopimuksessa Valtiokonttori edellyttää toimeksiannon saaneelta yksityiseltä toimijalta, että tämä sitoutuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 luvussa tarkoitetun salassapitovelvoitteen täyttämiseen kaikessa Valtiokonttoriin kohdistuvassa toiminnassaan ja edellyttää vastaavaa sitoutumista myös siltä käyttämältään henkilöstöltä, jonka toiminta kohdistuu Valtiokonttoriin. Samoin tulisi menetellä toimeksiannon saajan ja tämän mahdollisen alihankkijan välisessä suhteessa. Mainitut toimijat ovat toiminnassaan velvollisia noudattamaan hallinnon yleislakeja, vaikka yksityisinä toimijoina hoitavatkin osin myös julkista hallintotehtävää. Virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta näissä tehtävissä toimivan henkilön osalta säädettäisiin pykälän 3 momentissa. Yksityiselle toimijalle voidaan siirtää ainoastaan avustavia tehtäviä.

Sääntelyä ei ole tähän saakka nähty tarpeellisena, koska tähän saakka Valtiokonttorin ulkopuolelle on siirretty lähinnä i-postiksi nimetyt tekniset tehtävät, sekä tietojärjestelmien sopimuksiin perustuvat käyttö- ja ylläpitotehtävät. Ne ovat luonteeltaan avustavia, teknisiä tietojenkäsittelytehtäviä, eivätkä perustuslaissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joiden tekemisen täytyisi tapahtua virkavastuulla. Lisäksi tehtäviä suorittavat henkilöt toimivat samojen tietosuojasäännösten velvoittamina kuin toimeksiantajana oleva Valtiokonttori.

Säädöksen nojalla voitaisiin toteuttaa taloudellisesti nykyaikaisilla menetelmillä myös välittömästi hallintopäätöksiä avustavia tehtäviä. Valtiokonttori hoitaa sille eri laeissa määritellyt ydintehtävät itse. Ydintehtäviä ovat sellaiset tehtävät, joissa tehdään kansalaisen tai yhteisön etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia ratkaisuja.

HE 141/2016 vp

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on digitalisoida julkiset palvelut. Valtiokonttorin tavoitteena on digitalisoida vuosien 2016—2020 aikana toimintaansa siten, että sen asiakirjahallinto on täysin digitaalista vuoden 2020 loppuun mennessä.

Digitalisoinnin toteuttamisen edellytyksenä on saada tai muuttaa Valtiokonttorin saapuvat asiakirjat digitaalisiksi, ennen kuin ne ohjataan keskitetyn asiakirjahallintopalvelun (ja sitä toteuttavan järjestelmän avulla) substanssikäsittelijöille.

Kokonaisuudessaan Valtiokonttoriin saapuu ja lähtee vuositasolla lähes 300 000 fyysistä asiakirjaa, jotka kirjataan tai rekisteröidään vastuulliseen substanssiprosessiin.

Valtiokonttori toimittaa asiakirjoja postin kautta sekä sähköisessä muodossa tulostettavaksi, kuoritettavaksi ja edelleen lähetettäväksi postitse. Postin käsittelyyn kuuluu saapuvan postin avaaminen, kirjaus ja lajittelu sekä lähtevän postin kirjaaminen, kuorittaminen ja postittaminen. Nämä tehtävät Valtiokonttori on toistaiseksi hoitanut omana virkатыönään. Valtiokonttori lähetti vuonna 2015 noin 131 000 asiakirjaa ja vastaanotti noin 150 000 asiakirjaa.

Valtiokonttorissa on toteutettavana tiedonhallinnan kehittämisprojekti ja digitaalisen asianhallinnan mahdollistavan tietojärjestelmän käyttöönotto, jonka aiheuttamia prosessimuutoksia ei vielä ole lopullisesti ratkaistu. Ehdotettu lainmuutos mahdollistaisi tehtävien osittaisen ulkoistamisen, mikä näyttäisi osoittautuvan taloudellisesti kannattavimmaksi vaihtoehdoksi.

Edellä mainittujen avustavien tehtävien lisäksi Valtiokonttori teettää yksityisellä eräitä puhtaasti teknistä avustamista sisältäviä tehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi tietojärjestelmien valmistaminen ja ylläpito. Näissä tehtävissä Valtiokonttori vastaa määrittelystä, testauksista ja käyttöönotosta, eikä näillä tehtävillä ole välillistäkään vaikutusta kansalaisen tai yhteisön oikeudelliseen asemaan.

Tämä esitys vastaa osin sisällöltään Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n säätämistä (HE 76/2012 vp).

2. Esityksen vaikutukset

Valtiokonttorille asiakirjoja toimitettaessa tai Valtiokonttorilta asiakirjoja saataessa ei jatkosakaan asiakkaalle ilmenisi se, lajitellaanko ja tallennetaanko asiakirja Valtiokonttorissa vai yksityisellä toimijalla taikka onko Valtiokonttorin lähettämä asiakirja tulostettu ja laitettu kuoriin Valtiokonttorissa vai yksityisen toimijan toimesta. Asiakas lähettäisi kaikki asiakirjat Valtiokonttorin osoitteella ja Valtiokonttorin lähettämässä asiakirjoissa on lähettäjänä Valtiokonttori. Asiakkaan näkökulmasta tulee ottaa huomioon myös välillisenä hyötynä se, että teettämällä rutiininomaiset työt yksityisellä Valtiokonttori voi kohdistaa resursseja ja niiden johtamista asiantuntijatyöhön ja parantaa tältä osin asiakkaan saamaa palvelua. Tietojärjestelmien ylläpitoa ja kehittämistä toteutetaan jo tällä hetkellä vakiintuneesti Valtiokonttorin ulkopuolisena työnä.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen keskeisimpiä kärkihankkeita on digitalisaation lisääminen julkisessa hallinnossa. Eситetty lainmuutos olisi välttämätön, jotta digitalisaatiota voitaisiin Valtiokonttorin toiminnassa lisätä. Tähän liittyen ulkoiselta toimijalta hankittavan avustavien hallinnollisten tehtävien hoidon tavoitteena on Valtiokonttorin toimintamenojen pienentäminen ja säästöjen aikaansaaminen kyseisen palvelun osalta. Paperidokumentaation käsittelyn vähentyessä asteittain Valtiokonttorin oman henkilöstön määrän on arvioitu vähenevän näissä tehtävissä 5—7 henkilötyövuotta vuoden 2020 loppuun mennessä siten, ettei päällekkäisiä kustannuksia synny.

HE 141/2016 vp

Digitalisaatiosta saatavat hyödyt tulevat esitetyllä tavalla parhaiten hyödynnetyksi juuri ammattimaisella ja suuria volyymejä tavoittelevalla toiminnalla. Valtiokonttorilla on jo tällä hetkellä käytössä ulkoinen ostettu skannaus tiettyjen lähetysten osalta. Toiminto on havaittu kustannustehokkaaksi. Nyt esitettävällä lakimuutoksella on tarkoitus mahdollistaa entistä taloudellisempi toiminta. Henkilötyövuoden kustannus valtion budjettitaloudessa vuonna 2014 oli noin 60 000 euroa. Valtiokonttorissa asiakirjahallinnon tehtäviä hoitavien henkilöiden henkilötyövuosikustannus on noin 55 000 euroa, vuositasolla se Valtiokonttorin oman henkilöstön osalta näissä tehtävissä on 275 000—385 000 euroa (5—7 htv). Henkilötyövuosiin kohdistuvat vähennykset on arvioitu toteutuvan vuoden 2020 loppuun mennessä seuraavasti:

2017	2018	2019	2020	Htv Yhteensä
0,5	1	1,5	2	5
0,5	1	2	3,5	7

Mikäli skannaus toteutetaan oman henkilöstön tuottamana palveluna, Valtiokonttorin tulisi hankkia vähintään kaksi (2) ammattilaistason skannauslaitetta, joiden hinta-arvio on 10 000 euroa kappaleelta ja poistoaika kolme vuotta. Esitetyt henkilötyövuosikustannukset eivät sisällä toimitiloista aiheutuvia menoja, koska vähennyksellä ei ole välitöntä vaikutusta toimitilakuluihin. Arvioitu kustannus ulkoisen palvelutuottajan palvelulle on käyttöönottovuonna noin 235 000 euroa ja sitä seuraavina vuosina noin 220 000 euroa. Kustannuksessa on huomioitavaa, että vuositason kustannus alenee sitä mukaa, kun prosessien digitalisointi etenee ja aineisto tulee virastoon valmiiksi digitaalisena.

Henkilötietojen käsittelyä sisältävien tehtävien ulkoistaminen edellyttää henkilötietolain säännösten huomioimista ja myös sitä, että henkilötietolain mukaisessa henkilötietojen käsittelyssä tulee kiinnittää huomiota siihen, että henkilötiedot eivät tule siirtyneeksi Suomesta taikka EU-tai ETA-maasta tässä asiassa niin sanottuun turvattuun maahan.

Vastaavasti esityksen 3 momentissa mainittu rikosoikeudellisen vastuun ulottumattomuus Suomen ulkopuolella muun kuin Suomen kansalaisen tekemään oikeudelliseen toimintaan rajoittaa ulkoistamisen mahdollisuutta. Tämä saattaisi aiheuttaa paineita Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklojen 101 ja 102 sekä niitä täydentävien Lissabonin sopimuksen osalta kilpailun rajoittamista koskevana asiana. Tätä uhkaa voidaan perustellusti pitää teoreettisena, sillä ulkoistettaviksi esitettävien tehtävien osalta vaaditaan hyvää suomen ja ruotsin kielen taitoa, jotta digitalisoitavat asiat tulisivat siirrettyiksi oikeaan Valtiokonttorin prosessiin.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 124 §:n mukaan "julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle". Perustuslain esitöissä hallintotehtävä on määritelty laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi.

Perustuslakivaliokunta on Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää säädettäessä lausunnossaan (PeVL 30/2012 vp) todennut, että viranomaiselle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjo-

HE 141/2016 vp

jen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sekä sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta ovat vain viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, eikä niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä. Viranomaisten lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin ei ole PL 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Tämä esitys eroaa Verohallinnosta annetun lain muuttamisesta siten, että sen 2 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtaa vastaava säännös on nyt erikseen mainittuina poistettu lausuntovaiheen jälkeen pykälätekstistä ja korvattu informatiivisella viittauksella lakiin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista eli niin sanottuun KaPA-lakiin (Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016)). Tämä johtuu siitä, että säätäminen asiakirjojen tulostamisesta ja postittamisesta sekä sähköisestä tiedoksiannosta ja suostumustenhallinnasta olisi ristiriidassa KaPA-lain ja TORI-asetuksen (Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (132/2014)) kanssa.

Perustuslain 124 §:n perusteluissa todetaan hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp), että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon.

Ehdotettu sääntely ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tosiassiallinen muutos Valtiokonttorin toiminnassa on ehdotuksen mukaisesti se, että Valtiokonttorille annettavien asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sekä Valtiokonttorin päätösten ja muiden asiakirjojen lähettäminen Valtiokonttorista niiden vastaanottajille voidaan antaa ulkopuolisen toimijan tehtäväksi. Ulkopuolisen toimijan sekä sen mahdollisten alihankkijoiden henkilöstöön sovelletaan rikos oikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslakia.

Perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ei esityksen mukaisilla toimilla myöskään vaarannu. Ulkoistetun toimijan tai mahdollisten alihankkijoiden tekemä työ tältä osin on täsmälleen samaa työtä kuin Valtiokonttorin omakin henkilöstö vastaavasti tekisi. Ehdotettavan säädösmuutoksen voimaantullessa ulkoistettavaksi esitettyä työtä koskeva laintasoinen valtuutus ja tehtävään työhön liittyvä hallinnon yleislakien ja tietosuojasäännösten noudattamisvelvollisuus takaavat sen, että esillä olevat tehtävät hoidetaan asianmukaisesti kenenkään oikeuksia vaarantamatta. Henkilötietojen käsittelyn osalta kiinnitetään huomiota henkilötietolain säännösten noudattamiseen.

Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslain mukaista säätämisyjärjestystä. Lakiehdotus voitaisiin siten käsitellä tavallista lakia koskevassa säätämisyjärjestyksessä.

4. Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta ministeriöiltä, tietosuojavaltuutetulta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Ahvenanmaan valtionvirastolta ja Valtiokonttorilta. Lausunnonantajat pitivät esitystä kannatettavana. Oikeusministeriö ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies esittivät perustuslainmukaisuutta koskevien perustelujen tarkentamispyyntöjä.

Valtiovarainministeriö esitti, että lausunnolle lähetetyn lakiehdotuksen 4 a §:n 1 momentin kohdat 2 (asiakirjojen tulostaminen ja postitus) ja 3 (sähköinen tiedoksianto ja suostumustenhallinta) ovat ristiriidassa eduskunnan käsittelyssä tuolloin olleen ja nyttemmin 15 päivänä heinäkuuta 2016 voimaantulleen KaPA-lain ja TORI-asetuksen kanssa. Näitä seikkoja koske-

HE 141/2016 vp

va maininta on korjatusta hallituksen esityksestä poistettu ja lisätty informatiivinen säännös viittaamalla mainittuun KaPA-lakiin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto totesi lausunnossaan, että henkilötietojen käsittelyä sisältävien tehtävien ulkoistaminen edellyttää henkilötietolain säännösten huomioimista. Puolustusministeriö totesi, että esityksen mukaisessa alihankkijan käyttämisessä asiakirjojen digitalisoinnissa voisi tulla tilanteita, joissa voi olla kyse henkilötietolain mukaisesta henkilötietojen käsittelystä taikka tilanteita, joissa palvelutehtävää alihankintana suorittava toimija ei ole Suomessa eikä EU- tai ETA-maassa. Näitä seikkoja koskevat maininnat on lisätty esitykseen.

Verohallinto totesi lausunnossaan, että rikosvastuuta ei lähtökohtaisesti voida ulottaa julkista hallintotehtävää ulkomailla suorittavaan ulkomaalaiseen henkilöön. Tämän vuoksi alihankinta käytännössä rajautunee vain Suomessa toimiville yksityisille tahoille. Verohallinto toi esiin myös aiemmin mainitun kilpailunrajoitusta koskevan näkemyksensä.

Useissa lausunnoissa pidettiin hyvänä asiana avustavien tukitehtävien siirtoa ulkopuoliselle toimijalle. Näin virasto voi keskittyä ydintehtäviensä hoitamiseen ja samalla saada aikaan tarvittavia säästöjä toiminnassaan.

Esitetyt tarkennukset on otettu lopullisessa hallituksen esityksessä huomioon.

5. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään valtiokonttorista annettuun lakiin (305/1991) uusi 4 a § seuraavasti:

4 a §

Valtiokonttori voi siirtää sille 2 §:ssä säädettyyn tehtävään liittyvän avustavan tehtävän hoitamisen sellaiselle yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Avustavalla tehtävällä tarkoitetaan valtiokonttorille toimitettavien asiakirjojen vastaanottoa, lajittelua sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentamista.

Julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä tukipalveluista säädetään hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016).

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen